

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2008-2009

24 oktober 2008

GEDACHTEWISSELING

over het instrument van de burgerconventie

VERSLAG

**namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken,
Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie
uitgebracht door de heer Marnic De Meulemeester**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Kurt De Loor.

Vaste leden:

de dames Hilde De Lobel, Katleen Martens, An Michiels, de heren Wim Van Dijck, Joris Van Hauthem;

de heer Ludwig Caluwé, mevrouw Sonja Claes, de heren Johan Sauwens, Jan Verfaillie;

de heer Marnic De Meulemeester, mevrouw Laurence Libert, de heer Francis Vermeiren;

de heer Kurt De Loor, mevrouw Else De Wachter, de heer Jacky Maes.

Plaatsvervangers:

de heer Thieu Boutsen, mevrouw Marie-Rose Morel, de heren Luk Van Nieuwenhuysen, Karim Van Overmeire, mevrouw Gerda Van Steenberge;

mevrouw Vera Jans, de heer Ward Kennes, mevrouw Joke Schauvliege, de heer Luc Van den Brande;

mevrouw Vera Van der Borght, de heren Bob Verstraete, Paul Wille;

de heren Dirk De Cock, Marcel Logist, Dany Vandenbossche.

Toegevoegde leden:

de heer Kris Van Dijck;

de heer Jef Tavernier;

de heer Christian Van Eyken.

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie hield op 14 oktober 2008 een gedachtewisseling over het instrument van de burgerconventie. De commissie organiseerde deze gedachtewisseling op vraag van de heer Marnic De Meulemeester, die hiervoor inspiratie vond naar aanleiding van de eerste Vlaamse Burgerconventie 'Auto en gezondheid' die op 24 mei 2008 in het Vlaams Parlement plaatsvond.

Aan de gedachtewisseling werd deelgenomen door:

- de heer Robby Berloznik, directeur van het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek (viWTA);
- drs. Lucien Hanssen, deskundige communicatieonderzoek.

1. Inleiding door de heer Robby Berloznik, directeur viWTA

De heer *Robby Berloznik* verklaart dat de burgerconventie een van de instrumenten is om de burger te betrekken bij de beleidsvorming, wat specifiek binnen de informatie- en adviesopdracht van viWTA ligt, aangezien het niet alleen de stem van experts moet laten horen maar ook die van de burger. Rapporteren over burgerparticipatie bij de complexe en vaak controversiële problemen in de relatie tussen wetenschap, technologie en maatschappij is niet alleen nuttig maar ook gebruikelijk, merkt de spreker op. Ook andere parlementen doen het. Hij noemt het Noorse, het Deense, het Zwitserse, het Nederlandse en het Schotse parlement.

De bij de bevolking levende opinies, visies en voorkeuren articuleren, hun maatschappelijke belangen expliciteren, en daarover communiceren ten aanzien van de beleidsmakers, is nuttig. De spreker herinnert aan het publieksforum dat georganiseerd werd in 2003, waarin zestien Vlamingen door viWTA gedurende enkele maanden werden begeleid om aanbevelingen te formuleren over genetisch gemodificeerde voeding. Dit proefproject heeft toen voor het eerst aanleiding gegeven tot het horen van burgers in het parlement, dat over het onderwerp een resolutie aannam. De heer Berloznik merkt op dat men in het verslag kan nalezen hoe leerrijk en interessant de behandeling was.

Hij wijst erop dat dergelijke burgerparticipatie creativiteit vereist. Zo werd bij het onderzoek naar de gebruiken en verwachtingen van ouderen in verband

met ICT en de inclusie en exclusie van kansarmen op dit terrein, theater gebruikt. ViWTA heeft twaalf methoden verzameld in een handboek, dat samen met de Koning Boudewijnstichting werd uitgegeven en inmiddels in vijf talen werd vertaald.

Vervolgens bespreekt de inleider specifiek de methode van de burgerconventie, die in het Vlaams Parlement voor het eerst werd uitgetest met 224 burgers op 24 mei 2008 voor het thema 'Auto en gezondheid'. Zij komt uit de VS en heet daar '21st century town hall meeting'. Zij werd bijvoorbeeld gebruikt in New York voor de publieke discussie over de heraanleg van Ground Zero. De methode laat toe om met grote groepen te werken en hen daarbij niet alleen te laten beraadslagen maar uiteindelijk ook te laten stemmen over voorkeuren. Daarbij wordt gebruikgemaakt van technologie als stemapparatuur, groupware, tv-schermen.

De heer Berloznik noemt de methode bruikbaar en betaalbaar. Zij vult het literatuur- en expertopinieonderzoek aan. Ook de conclusies uit de genoemde burgerconventie van 24 mei moeten nog voorgelegd worden aan stakeholders en belangenorganisaties. De spreker belooft de algemene aanbevelingen tegen voorjaar 2009.

De heer Lucien Hanssen werd gevraagd om te evalueren of het instrument van de burgerconventie beantwoordt aan de aspiraties ter zake van het Vlaams Parlement. Hij deed dit al meermaals in Nederland. De aanbevelingen tot optimalisering zullen samen met de eerste ervaringen van viWTA zelf dienen om in te gaan op de vraag van het Uitgebreid Bureau om een instrument te ontwikkelen voor een langetermijn debat.

De heer Berloznik besluit dat publieksparticipatie een heel beloftevol instrument is om de democratische kwaliteit van de besluitvorming te verhogen.

2. Toelichting van het evaluatierapport door de heer Lucien Hanssen, deskundige communicatieonderzoek

De heer *Lucien Hanssen* verklaart dat hij in de eerste plaats wil bekijken of de burgerconventie een geschikt instrument is om burgers dichter bij de politiek te brengen. Hij looft alvast de 224 Vlamingen die hard hebben gewerkt om het eerste project tot een groot succes te maken.

De heer Hanssen gaat vooreerst in op de betekenis van het begrip 'governance'. Hijzelf vindt de volgende definitie de beste: "Governance refereert in brede zin naar het gebruik van kennis en expertise, maar ook naar het gebruik van macht en gezag in het

aansturen van het openbare leven en in het dienen van de publieke zaak.” Governance vertalen als maatschappelijke sturing is echter gevaarlijk, want dat suggereert dat er geen politiek centrum meer zou zijn. Voor de spreker echter is het integendeel zelfs zo dat dit laatste harder nodig is, naarmate governance breder wordt.

Als men macht gaat delen, komt men vaak terecht in vormen van netwerk governance. Men laat aan het maatschappelijke middenveld over om beslissingen te nemen. In Nederland functioneert het Poldermodel op die manier. Nadelen zijn dat de centrale overheid een deel van de regie uit handen geeft en dat de besluiten altijd al na één of twee jaar moeten worden bijgesteld omdat er telkens weer verliezers zijn. Bij meer deliberatieve vormen van governance gaat het niet zozeer om de verdeling van de macht als wel om de verdieping van het debat. De Vlaamse Burgerconventie is daar een voorbeeld van geweest.

Vervolgens gaat de heer Hanssen in op governance in de praktijk. In samenspraak met viWTA werden drie casussen gekozen: het publieke debat over genetisch gemanipuleerd voedsel in Nederland in 2000, de Nederlandse inspraak nieuwe stijl en de committees van het Schotse parlement.

De literatuur voert een aantal argumenten pro governance aan. Het eerste is dat van de rechtvaardigheid: alle maatschappelijke belangen worden in de besluitvorming gevat. Het tweede is dat van de inhoudelijkheid: alles wat nodig is om de belangen te onderbouwen, komt op tafel. Het derde, dat helaas vaak ontbreekt, is dat van de legitimiteit. Besluitvorming zonder politieke legitimering heeft weinig zin, benadrukt de spreker. Het vierde argument betreft het procesontwerp: de gehanteerde procedures hangen nauw samen met het uiteindelijke resultaat.

In het rapport vindt men een tabel met de toetsingscriteria die zijn afgeleid uit de casuïstiek. De criteria inzake rechtvaardigheid nemen de vorm aan van gelijke kansen op participatie. En iedereen moet in principe kunnen deelnemen. Alle belangen dienen aan bod te komen, ook de minder vanzelfsprekende buiten de gevestigde organisaties. De toetsingscriteria voor inhoudelijkheid zijn dat alle argumenten aan bod komen en integratief onderhandelen. In plaats van vanuit een bestaand probleem allerlei oplossingen te creëren die weer nieuwe problemen veroorzaken, gaat men op zoek naar iets nieuws.

De criteria inzake legitimiteit zijn agendering door politici maar ook de mogelijkheid dat burgers zaken op de agenda plaatsen. Het allerbelangrijkste en tegelijk moeilijkste van governance is de binding aan het politieke primaat, wat betekent dat de politiek vooraf haar visie op het probleem aangeeft, evenals

de beleidsruimte en de randvoorwaarden waarbinnen een oplossing gezocht zal moeten worden. Uiteindelijk zal dat politieke centrum zich wel moeten verbinden aan de definitieve uitkomst van het proces. Inzake procesontwerp zijn maatwerk en transparantie van belang, maar ook het toelaten van meerdere discours, dus niet exclusief dat van het beleid maar ook die van bijvoorbeeld filosofie en kunst.

De heer Hanssen bespreekt vervolgens de toetsing van de Vlaamse Burgerconventie aan de hand van deze criteria. Alle 224 deelnemers kregen vragen voorgelegd over een algemene evaluatie terwijl een aantal deelnemers specifieke vragen kreeg over het instrument zelf en de relatie met de politiek. De aanbevelingen door het politieke bestuur komen vooral van de parlementsleden die op 24 mei aanwezig waren.

Gelijke kansen op participatie blijkt voor de burgers geen punt in de burgerconventie maar over de plaats van de politici moet nog nagedacht worden. Zij kunnen uiteraard wel meedoen als burger. Of alle belangen aan bod komen, hangt in grote mate af van het voorbereidingsproces. Representativiteit – volgens de spreker de juiste afspiegeling van alle belangen in de samenleving (en dus niet de bevolking, want daar is het parlement al voor) – is heel lastig. Inhoudelijkheid: in het voortraject minder, maar op de dag zelf hebben alle burgers hun eigen ideeën kunnen inbrengen.

Mooi aan het proces is dat na een dag hard werken een aantal zaken – in goed overleg – afvalt. De conclusies gaan vervolgens door naar een volgende ronde en uiteindelijk een eindronde. Wat het integratief onderhandelen betreft, is van belang dat het niet alleen gaat om oplossingen maar ook over belangrijk geachte waarden. Twee daarvan waren in dit geval de verdeling van de lasten naar de financiële draagkracht, en het streven naar duurzame oplossingen.

Wat de legitimiteit betreft, wordt in het voortraject al een aantal oplossingen geagendeerd uit het beleids- of politieke discours. Burgers hebben op dat moment nog geen mogelijkheid om te agenderen en de vraag is of het instrument op dit punt moet aangepast worden. Aan het criterium invulling van het politieke primaat en de creatie van reële verwachtingen kon het instrument niet zo goed voldoen omdat het de eerste keer was. Dergelijke koppelingen aan het parlementaire proces moeten echter mogelijk zijn.

Inzake procesontwerp valt heel weinig op het instrument aan te merken. Het is verhelderend, transparant en geeft ruimte aan deelnemers. De verrijking van het discours van de burger met andere discours is een keuze.

Het volgende punt dat de heer Hanssen bespreekt, is welke aanbevelingen de deelnemende burgers hebben gedaan. Discussiepunt was de keuze tussen een representatieve vertegenwoordiging van de Vlaamse burgers enerzijds en betrokken burgers die de belangen weerspiegelen anderzijds. De voorkeur van de spreker gaat uit naar het laatste. Online-enquêtes tijdens het voortraject werden gesuggereerd, evenals een panelgeprek met experts op diverse gebieden, die de voorgestelde maatregelen kunnen toelichten. Heel interessant was het voorstel van een onafhankelijk toezichtorgaan, in de strijd tegen de schijn van belangenverstrengeling of manipulatie bij de keuze van maatregelen die geagendeerd worden.

De aanbevelingen van het politieke bestuur betreffen de uitbreiding van het institutionele adviestraject tot de burgerconventie, niet elke week maar eens per jaar of twee jaar. Het parlement zou dan een dergelijk verzoek kunnen indienen. Dat vereist volgens de heer Hanssen dan wel dat er vooraf een heldere beleidsvisie op het probleem voorligt, ook al is die vanuit diverse politieke richtingen gekleurd.

De belangrijkste vraag is of de burger hiermee invloed krijgt op de politieke agenda. Volgens de spreker krijgt hij die, zij het indirect. De directe agendering doet het parlement zelf, maar de stem van de burger krijgt wel een duidelijke en concrete plek als het parlement ertoe besluit om de burgerconventie in het genoemde adviestraject op te nemen. Daarmee kunnen zaken die om welke reden dan ook niet door de bestaande belangengroepen worden opgepakt, toch in het politieke centrum terecht komen.

De deelnemers waardeerden de conventie als een goed instrument, ook al zijn ze zich bewust van de beperkte impact. Zij weten hoe politiek werkt en kunnen relativiseren. Zij wensen het werk van het parlement niet over te nemen. Het instrument heeft in bepaalde gevallen wel het voordeel dat de parlementariër beter kan anticiperen in het traject dat gaat volgen.

3. Vragen en opmerkingen van de commissieleden en antwoorden van de sprekers

De heer *Marnic De Meulemeester* informeert naar de ervaringen in het buitenland. Hij pleit verder voor omzichtigheid gezien de schaal van de organisatie en de kostprijs. Er is volgens hem een instantie nodig die uitmaakt wanneer een burgerconventie raadzaam is.

De heer *Sven Gatz* vraagt hoe concreet afgebakend een thema moet zijn voor dit instrument. Kan de heer Hanssen voorbeelden geven? Wat kost deze

bijkomende investering in de democratie? Hoe frequent kan men dit toepassen of is het aan de politiek om deze opportuniteitsvraag te beantwoorden?

De heer *Kris Van Dijck* haalt het voorbeeld aan van de lokale burgerpartnerschappen die een besluit moesten nemen over de complexe vraag naar de berging van nucleair afval in hun gemeente. Uiteindelijk werd dat dan overgemaakt aan de politiek bevoegde gemeenteraad, die zijn advies dan weer overmaakte aan de federale overheid. Past die werkwijze in de burgerconventie?

De heer *Robby Berloznik* bevestigt dat er buitenlandse ervaringen zijn met het instrument en herhaalt zijn voorbeeld van Ground Zero. Daarnaast was er het succesvolle Europese project 'Meeting of Minds', waarin zeven landen zich bogen over het toekomstig gebruik van de steeds groter wordende kennis over de werking van de hersenen. In Frankrijk bestaat iets soortgelijks maar niet identiek: 'Grenelle', een enorm grote participatieve oefening inzake milieubeleid. De resultaten worden thans in het parlement behandeld.

Afgezien van het vele werk, belopen de operationele kosten – zonder de evaluatie – ongeveer 70.000 euro. Maar het moet heel duidelijk zijn dat niet elke vraag met hetzelfde instrument kan worden aangepakt. Wil men bij controversiële thema's standpunten verdiepen, dan moet men met kleine groepen werken. Voor verbreding is het instrument geschikt. De heer Berloznik benadrukt dat men via het stemmen over conclusies ook de voorkeuren verduidelijkt, terwijl de verdieping eerder naar consensus streeft. Een en ander wordt uitgewerkt in het genoemde handboek. In het voortraject moet men goed nadenken over wat men juist wil, wat de vraag is, welke richting men uitwil. Verder moet de ingebrachte informatie correct zijn en ook dat vraagt tijd.

De heer *Lucien Hanssen* wijst erop dat men maatschappelijke problemen kan benaderen vanuit de verschillende waarden en de politieke visies en anderzijds vanuit de wetenschappelijke en technologische oplossingen. In het project 'Auto en gezondheid' was het bijvoorbeeld mogelijk om over dat laatste veel informatie in het voortraject te stoppen, gezien er veel gefundeerde wetenschappelijke gegevens zijn over het effect van fijn stof. Voor andere gebieden, bijvoorbeeld nanotechnologie, is dat veel lastiger omdat men er minder over weet.

Sommige problemen zijn erg complex omdat tegelijk de waarden uiteenlopen en de wetenschappelijke consensus ontbreekt. Men kan in die gevallen beter wachten met een burgerconventie en eerst verdiepen met bijvoorbeeld focusgroepen. Bij problemen waarbij men wel stevige fundamenteen aan de oplossings-

richtingen kan geven, is het uitstekend geschikt omdat men dan een politieke discussie kan voeren over de verschillende meningen. ‘Auto en gezondheid’ is daar een voorbeeld van.

Het voorbeeld van de heer Van Dijck is een prachtig voorbeeld van governance, alleen heette dat toen nog niet zo. Niet alles hoeft vanuit één centrum te gebeuren.

De heer *Sven Gatz* vraagt of men de tevredenheid van de deelnemers kan meten. Hij heeft dezelfde vraag over de bestuurders die achteraf met de resultaten aan de slag moeten. Het lid vindt de methode op zich al waardevol doordat zij het politieke draagvlak vergroot en de kwaliteit van het politieke debat verhoogt. Anderzijds kan de genoemde tevredenheid, als zij kan worden vastgesteld, een argument vormen om het gebruik van het instrument uit te breiden.

De heer *Lucien Hanssen* verklaart dat de tevredenheid van de burgers uitvoerig werd gemeten door de deelnemers erover te ondervragen. Hij denkt dat 95% heel tevreden was en vooral het gevoel had dat naar de burgerstem geluisterd was. Zij relateren zoals gezegd de politieke effecten van die stem maar verwachten in ieder geval dat de parlementsleden hun overwegingen meenemen in hun beschouwingen.

De burgerconventie was tijdens het proefproject niet expliciet gekoppeld aan het bestuur, zodat de navraag over de tevredenheid der bestuurders niet plaatsvond. Volgende keer kan dat misschien wel. In Nederland, waar de Tweede Kamer om de burgerstem vroeg in het debat over eten en geneen maar haar achteraf opzij schoof, waren de burgers toch teleurgesteld, ook al waren er vooraf geen afspraken gemaakt.

In Schotland bestaat het verzoekschrift zoals in Vlaanderen. Evaluatie leert dat dit systeem van burgerraadpleging vooral werkt in de iets moeilijkere gevallen, waarin het goed is dat men alle belangen op een rij zet en naar boven laat komen. Negatief is de verwachting bij indieners dat ze hun stempel konden gaan drukken op de parlementaire agenda. Net daarom is duidelijkheid zo nodig.

De verslaggever,

Marnic
DE MEULEMEESTER

De voorzitter,

Kurt
DE LOOR